

Тонков Евгений Евгеньевич
директор Юридического института НИУ «БелГУ»
доктор юридических наук, профессор
заслуженный юрист Российской Федерации
(Белгород)

ГОСУДАРСТВО СОЗИДАЮЩЕЕ КАК АЛЬТЕРНАТИВА КОРПОРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ ОБЩЕСТВА

Напряженная социально-политическая ситуация начала XXI века влияет на изменение самих форм правового регулирования общественных отношений, в том числе и тех, которые складываются в сфере осуществления государственной власти и управления. Осуществляя воздействие на социальную среду путем формирования соответствующих правовых норм, действующая власть в лице государства исходит из собственных интересов и потребностей. Юридические формы деятельности государства получают при этом импульс к своему дальнейшему развитию и совершенствованию в результате столкновения и борьбы интересов различных носителей властных полномочий. Служебная роль государства как ведущего субъекта управления обществом не только сохраняется, но и значительно усиливается, не способствуя дальнейшему развитию демократизации, становления институтов частной собственности, местного самоуправления и других форм общественной и частной самодеятельности.

Высшая компетентность государства всегда состояла и состоит в осознании границ своих полномочий в правовом пространстве, той или иной степени влияния на общество на уровне стабильных партнерских отношений между населением и органами государственной власти. Федеральное и региональное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований допустимо лишь в тех случаях, когда они не справляются с исполнением переданных им государственных полномочий и не могут обеспечить эффективное осуществление антикризисных мероприятий.

Как отмечал выдающийся российский правовед, член-корреспондент РАН, заслуженный деятель науки РФ, профессор Геннадий Васильевич Мальцев, подлинное назначение государства заключается в том, чтобы «лучше и дольше поддерживать в эффективном режиме действующий

порядок и организацию общества, сохранять в равновесном состоянии социальную систему»¹.

Пространство государственной власти – это «сфера, где принимаются управленческие решения и осуществляется непосредственное руководство государством»². Она использует в качестве своих важнейших инструментов правовое регулирование и возможность легального и легитимного принуждения. Н.М. Коркунов определял государственную власть как «силу, обусловленную сознанием гражданами их зависимости от государства, в результате которой граждане подчиняются велениям отдельных лиц, признаваемых органами государственной власти»³. И.А. Ильин считал государственную власть волевой силой, однако подчеркивал при этом, что «меч» отнюдь не выражает сущность государственной власти; он есть лишь крайнее и болезненное ее средство; он составляет ее последнее слово и слабейшую из ее опор»⁴.

Имевшаяся в арсенале социалистического права теория правового регулирования по вполне понятным причинам не в состоянии достоверно и аргументированно объяснить происходящие перемены в политической и правовой системе России. Нашу страну подстерегает опасность трансформации в корпоративное государство, в котором фактически нет гражданского общества, а все его декорации находятся под жестким государственным контролем – профессиональные и творческие союзы, некоммерческие и религиозные организации. При такой расстановке сил по-настоящему социальное государство функционировать не может.

К сожалению, как справедливо отмечает Н.А. Власенко, «государственная власть мало интересуется результатами исследований правовой науки»⁵.

Кроме того, по мнению Н.И. Матузова, законодательство России заметно отстает от быстротекущих общественных процессов, остается крайне пробельным и несовершенным. В общем законодательном массиве одновременно действуют акты разного уровня и значения, юридической силы, социальной направленности⁶.

В этих условиях противостоять угрозе корпоративного государства может только государство созидательное. Используя авторитет и силу

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 102.

² Андреев Д., Бордюгов Г. Пространство власти от Владимира Святого до Владимира Путина. М.: СПб, 2004. С. 7.

³ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. СПб, 2004. С. 300.

⁴ Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2003. С. 288–289.

⁵ Н.А. Власенко. Избранное. М.: НОРМА, 2015. С. 321.

⁶ См.: Матузов Н.И. Право и политика в их взаимодействии // Российская правовая политика. М., 2003. С.203–204.

публичной власти, административный ресурс аппарата, государство созидательное может выполнить роль мощного активатора общественной жизни, организовать эффективное управление обществом, обеспечить реализацию социальных обязательств, создание стимулов для развития частного сектора и повышения деловой активности. Формирование государственной политики без учета интересов и потребностей населения, управленческого потенциала государственного аппарата, характера развития отношений в обществе, в корпоративном государстве сводит управление на уровень манипулирования сознанием и межличностными отношениями, может инициировать возврат к командно-административной системе.

В свою очередь, познание сущности ценностей государства созидательного помогает раскрыть их взаимосвязь с другими категориями реальности, причем важное место занимает процесс осознания того, какова при этом иерархия жизненных и профессиональных ценностей, каков механизм их влияния на процесс формирования гражданского общества. Общественные ценности утверждаются в жизни не спонтанно, а зависят от социально-экономических и политических отношений в государстве. Совокупность ценностей государства созидательного носит целостный характер и представляет собой познавательную-действующую систему. Кроме того, ценности объективны и формируются исторически в ходе развития общества, фиксируются в науке как в форме общественного сознания в виде специфических образов и представлений, находящих отражение в идеях и концепциях¹.

Участвуя в процессе управления государством, общество овладевает ценностями, то есть фактически «субъективирует» их. При этом уровень субъективации ценностей рассматривается как индикатор готовности общества к восприятию и участию в осуществлении правоуправленческой формы государственной деятельности. Н.В. Варламова справедливо обращает внимание на «неюридичность» любой социальной ценности, так как «ценность в своем деятельностном аспекте, т. е. функционирующая в качестве ориентира для деятельности, обладает весьма ограниченным и своеобразным регулятивным потенциалом»².

Ценности не определяют нормы, конкретные параметры и стандарты желаемого государством поведения граждан, а только задают общую направленность деятельности. Ценность фактически санкционирует тот или

¹ См.: Государство созидательное: юридическая модель и современные риски: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. С.175-176.

² Варламова Н.В. Права человека как предмет юридической интерпретации // Государство и право. 2009. № 2. С. 27.

иной вид деятельности, направленной на достижение определенного результата. Уровень субъективации определяется развитостью общества, самосознанием граждан, их внутренней социальной позицией. Зависимость уровня субъективации от состояния общества обусловлена тем, что установление ценности общественного явления осуществляется в процессе его оценки гражданами. Функции государства созидającego принадлежат именно ему и только ему. От них оно не вправе отказаться, но обязано осуществить во имя достижения поставленной цели.

Кроме государства никто в обществе данные функции исполнять либо не должен, либо не способен, либо ему этого делать нельзя, запрещено, недопустимо ни при каких условиях, а также те дела (часть дел), в которых государственное участие предусмотрено законом, договором, вытекает из его социального назначения либо обусловлено потребностями жизни общества¹.

Всё другое, не включенное в функционал государства, не может называться его функцией, так как это именно та деятельность, без которой государство на данном этапе политико-правовой модернизации, как и на всём протяжении своего исторического развития, обойтись не может. Государство и общество рассматриваются нами как равноправные партнеры и, следовательно, как участники диспозитивных правоотношений. Фактически каждая отрасль права использует оба метода (императивный и диспозитивный), то есть всегда, как замечает С.П. Маврин, «имеет место их сочетание, которое, правда, характеризуется преобладанием императивных или диспозитивных начал, обусловленных природой регулируемых отношений»².

Содержание феномена свободы личности нельзя раскрыть на основе только объективного материального бытия, так как действительный смысл свободы обнаруживается в диалектике объективного и субъективного. Объективное содержание свободы обуславливается как отношением управляющего субъекта к объекту, так и всей совокупностью управленческих взаимодействий. Субъективный момент в содержании свободы характеризуется тем, что отражение является в данном случае свойством объекта, выступающего одновременно в качестве субъекта самопознания и саморазвития. Именно субъективный момент, включая в себя познанную необходимость, становится предпосылкой социально-правовой активности.

Нас же, в первую очередь, привлекает не только превентивный характер правовых ограничений, но и возможность с помощью метода правового

¹ См.: Затонский В.А. Эффективная государственность. М., 2006. С. 11.

² Маврин С.П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. 2003. № 1. С. 208.

регулирующая стимулировать социально-правовую активность населения в целях повышения эффективности государственной деятельности. В результате правовые ограничения занимают подчиненное положение, выступая, как верно заметил Н.Н. Семенюта, в качестве вспомогательной формы воздействия права¹.

В государстве созидающем роль социальных и правовых норм не сводится к созданию ограничений для личности, но рассматривается в качестве фактора, определяющего поведение индивидуума в жизненно-важных ситуациях и регулирующего отношения людей для достижения максимально возможного уровня свободы каждого из нас.

При всем многообразии и при всей разнохарактерности отношений между правовыми ограничениями и правовыми возможностями в созидающем государстве общим основанием для них является диалектическое противоречие, представляющее собой универсальную онтологическую структуру, присутствующую во всех сферах бытия.

Для корректной в научном смысле трактовки данного вопроса следует четко понимать философское значение категорий «форма» «содержание» и «деятельность». Задачи и функции государственной деятельности реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, ее осуществляющих. Эти действия находят внешнее выражение в определенных формах государственной деятельности. Следовательно, форма есть объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют государственную деятельность. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции государства, то от использования тех или иных форм в значительной мере зависит успех государственной деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций государства.

Многообразие задач и функций государства обуславливает существование различных форм государственной деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами.

Не случайно видный российский правовед С.С. Алексеев отмечал, что «сложившиеся правовые формы являются средствами, инструментами... оптимального решения социальных задач»².

Созидательная деятельность государства является одновременно насущной потребностью и содержательной характеристикой всей правовой системы общества. В конце XX века мы наблюдали разрушение монополии

¹ Семенюта Н.Н. Запреты и ограничения в правовом регулировании трудовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 8.

² Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 351.

государственной собственности и сопровождение этого процессом полулегальной приватизации, ухудшение общего экономического положения страны, в результате чего произошло снижение уровня жизни значительной части населения. Сегодня осуществляется перераспределение прав собственности при очевидном государственном вмешательстве в этот процесс.

Вопрос о характере взаимоотношений государства и гражданского общества в России приобретает в последнее время ключевое значение, что объясняется осложнением отношений с Западом и неизбежными в связи с этим трансформациями во внутренней политике. Рассуждая о генезисе диалога между государством и гражданским обществом на протяжении последних двадцати лет, следует подчеркнуть, что причинами очевидного рассогласования стали обстоятельства как объективного, так и субъективного порядка.

Вероятно, к объективным причинам можно отнести самые различные факторы, начиная от внешнеполитической ситуации и заканчивая конкретными условиями жизни индивидуума, ощущающего все большее давление государственного пресса. Не секрет, что в число субъективных причин входят и индивидуально-психологические особенности граждан, и их взаимоотношения, в том числе, актуальное состояние психики отдельных лиц, пытающихся добиться справедливости, которую каждый из нас понимает по-своему.

По точному замечанию недавно ушедшего из жизни Ю.Е. Аврутина (а Юрий Ефремович всегда был предельно точен в формулировках), «юридическая гарантированность субъективных прав отнюдь не всегда означает их практическую реализацию»¹. Более того, почти всегда это обусловлено не отказом гражданина от реализации своего законного интереса, но бездействием (если не активным противодействием) органов власти. В подобных случаях, достаточно распространенных на всей территории России, партнерство государства и населения, подразумевающее конструктивный диалог и эффективное сотрудничество, замещается конфликтной ситуацией.

Способы осуществления отдельных видов государственной деятельности выражают не структурные, а функциональные различия между государственными органами. Хотя проблема совершенствования государственной деятельности имеет специальный характер, но ее разрешение, тем более, в условиях кризиса, требует выхода на

¹ Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 103.

общеметодологический уровень научного ее освоения для выработки общей концепции системы государственного управления и ее правовых компонентов.

Это может стать некоторой гарантией того, чтобы право в случае политической целесообразности не сочеталось с произволом, как бывало неоднократно в нашей истории. Ведь, по мнению Ф. Ницше, которое, не прочь поддержать некоторые современные политики, «произвольное право необходимо... у всех у нас нет уже традиционного правового чувства, поэтому мы должны помириться с произвольными правами, которые суть выражения необходимости права вообще»¹.

Политика в отличие от формальной определенности права рассматривается как сфера фактических взаимоотношений и взаимодействий личности, социальных общностей, политических институтов, создающая структуры, нормы, отношения, политическую среду, в пределах которых определяются стратегия и тактика развития общества и государства. Мы вполне разделяем позицию английского юриста М. Шоу, который считает, что «право и политика не должны разделяться. Они пребывают в постоянном тесном взаимодействии. Ни одна из них не может принизить значение другой»².

Политика «материализуется» в нормативном компоненте в системе государственных институтов и форм, но и, разумеется, политических, экономических, социальных и других структурах, участвующих в процессе управления государством. При этом мы не склонны преувеличивать возможности государственной деятельности. Она в цивилизованном государстве в любом случае формируется и осуществляется в рамках и под влиянием абсолютных общечеловеческих ценностей (свободы, равенства, справедливости), т.е. в пределах и границах правового контекста этих ценностей, а также соответствующих им других институтов и форм.

Избыточная политизация различных сторон жизни деструктурирует, дестабилизирует общество. Для государства и права это особенно опасно. Исторический опыт убедительно демонстрирует, что сравнительно легкое манипулирование основами государственности в угоду политическим амбициям и узкоэгоистическим интересам, в конечном счете, неизменно оборачивается болезненным и длительным возвращением к общецивилизованным началам, стабильности и равновесию в жизни общества и государства. Поэтому для политики исходными являются фактор преемственности и юридические пределы, основанные на принципах

¹ Ницше Ф. Соч. в 2-х т. Т. 1. М., 1990. С. 431.

² Shaw M.N. International Law. Third Edition. Cambridge, 1991. P. 57.

гражданского общества, жизнь которого не существует вне государства. Однако при все более активной диффузии органов государственной власти в российские общественные структуры становится фактически иллюзорной граница, разделяющая государство и общество. В результате мифологический облик обретает и само гражданское общество.

Вопреки этому, процесс формирования государства созидającego инициирует предпосылки для новых отношений, преодоления кризиса и стабилизации экономического положения. Трансформация природы отношений собственности неизбежно влечет за собой видоизменение отношений правового регулирования. Государственная деятельность в условиях реальной демократии и рыночной экономики европейского типа не может осуществляться в характерных для автократии юридических формах и пределах.

Поэтому одной из задач созидającego государства является адаптация политической, социально-экономической и правовой систем к новой ситуации. Совершенствование государственной деятельности должно придать необходимый динамизм и результативность действиям органов власти по преодолению кризиса, стать одним из определяющих факторов развития демократии, становления гражданского общества, построения правового государства.

Решающее значение имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права. Устаревшие идеологические стереотипы до настоящего времени превалируют в общественном правосознании, что не способствует современному пониманию юридических форм государственной деятельности как способа обеспечения приоритета прав человека в сфере публичной власти. Хотя активных дискуссий по этой проблеме в научных кругах сегодня практически нет, единое мнение так и не сложилось, что дает нам основания на собственное представление о ней. Особое значение имеют новые подходы к оценке и формированию государственной деятельности. В любом государстве, как и в любой науке, должен существовать ведущий методологический подход, национальная идея, которая сегодня в России утрачена.

С.С. Алексеева беспокоила мысль о том, в России происходит «суровое явление – это крушение права в его общецивилизационном, высоком значении. И это должно быть большой тревогой для общества. Потому что

крушение права означает, что общество теряет одну из важнейших ценностей цивилизации, которая может вывести его на новые ступени прогресса»¹.

На этом печальном фоне приходится с сожалением констатировать неэффективность современной государственной деятельности. Попытки политического руководства страны начать активную работу по ее совершенствованию успешно блокируются бизнес-бюрократией, узурпировавшей власть в ряде регионов и федеральных ведомств России.

Национальный план противодействия коррупции породил великое множество других планов, программ, мероприятий, разработанных на всех уровнях государственного и муниципального управления, которые невольно могут «утопить» хорошую в общем-то идею в ворохе антикоррупционной отчетности. Очевидно, что государство не справляется с возложенными на него функциями в правоприменительной сфере, а его контрольно-надзорная деятельность также не отвечает философии декларируемых реформ.

Поэтому переход от государства развивающегося к государству созидающему должен осуществляться координированно, на основе единой концепции, с учетом их взаимозависимости, хотя они отличаются друг от друга содержанием выполняемых задач и, соответственно, характером действий, способов, методов, средств их решения, а также направленностью юридических процедур и последовательностью их использования.

Неблагоприятный общий прогноз экономической ситуации может существенно усугубиться прогрессирующими негативными процессами. Вместе с тем механизм правового регулирования предполагает во всех государственных органах определенную логическую структуру, алгоритм действий, их цикличность, функциональную взаимосвязь с иными публичными субъектами разных ветвей и уровней власти, нацеленность на эффективное выполнение поставленных задач. Достижению такого результата должны быть подчинены усилия всех составных элементов механизма правового регулирования.

Результатом анализа существующих подходов к оценке соотношения политики и права становится понимание того, что до настоящего времени в научной среде не сложилось однозначное представление о методологии исследования проблемы. Изменившиеся экономические, политические и социокультурные условия неизбежно обуславливают перенос акцентов с интересов общества на интересы личности. Это существенно влияет на саму

¹ Алексеев С.С. Право – одно из самых высоких достижений человеческой цивилизации // Закон. 2009. № 7. С. 16.

парадигму управления обществом, иницируя трансформацию его целей, содержания, технологии, активизирует инновационные процессы, которые требуют осмысления и обоснования на теоретико-методологическом уровне.

Распространению кризисных явлений способствовало и то, что российское общество достаточно долго не осознавало всех масштабов опасности, которую несет расширение неконтролируемого рыночного пространства. Общественное мнение в отношении значимости государственного управления, укрепления так называемой «вертикали власти» формируется с помощью ангажированных средств массовой информации в искаженном виде. Выступления политиков, руководителей органов законодательной и исполнительной властей, ученых, представителей творческой интеллигенции, в которых представлена вызывающая тревогу объективная картина развития кризисной ситуации в стране, обращает внимание на необходимость принятия экстренных мер по развитию гражданского общества, не смогли своевременно консолидировать общество для эффективного решения возникших проблем.

Созидающее, сильное государство, соответствующее современному характеру и структуре общества, должно располагать не менее эффективной методологией и реальным инструментарием, позволяющими осуществлять надежное противостояние возникающим угрозам. В России законодателем созданы необходимые фундаментальные основы для реализации демократических правовых принципов. Теперь необходимо сформулировать четкую концепцию природы и содержания созидательной деятельности государства в современных условиях с выходом на практические рекомендации правового регулирования соответствующего спектра проблем.

Государственно-правовая действительность в российском обществе нередко упрощается искусственно, однако количество правовых проблем в социуме не уменьшается. Имеющийся массив научной информации, к сожалению, не дает достаточного понимания общественных процессов и явлений. Кроме того, актуальность проведенного с нашим участием исследования¹, придающая ему теоретико-прикладную направленность, усиливается тем, что общество больше всего заинтересовано не только в объяснении причинно-следственных связей или прогнозе дальнейшего развития событий, а в обосновании приемлемого выхода из создавшегося положения.

¹ См.: Государство созидющее: юридическая модель и современные риски: монография / под ред. профессора О.Н. Полухина. М., 2016. 416 с.

Государству пока не удалось мобилизовать общество в интересах эффективной защиты от наметившегося противостояния с Западом. Организационно-штатные перемены в ряде федеральных ведомств и отдельных субъектах федерации, попытки минимизации коррупционных проявлений вовсе не означают действительного изменения ситуации. Социальные проблемы для большинства людей не только не разрешаются, но и нарастают. Для любого общества, независимо от степени его развития, характерны разногласия, которые затрагивают принципиальные стороны, проблемы жизнедеятельности государства.

Государство созидающее выводит общество на новый, более высокий и эффективный уровень развития, а при определенных условиях может выполнять интегративную функцию, способствовать сплочению населения, стимулировать наиболее эффективный выход из проблемной ситуации, концентрировать потенциал общественных формирований.

Не отрицая значимости совершенствования законодательства, мы считаем, что самые точные правовые нормы, как и самое обстоятельное правовое регулирование, не принесут успеха без эффективной государственной политики с участием институтов гражданского общества. Закон, выступая в виде правового символа власти, способен мобилизовать большей частью только государственные структуры, тогда как эффективное государственное управление является общественным и политическим делом. Традиционная для нашей страны поддержка силовых структур и расширение практики репрессивных мер не могут служить адекватным ответом на опасность социально-экономического кризиса.

Государство созидающее призвано обеспечить стабильность и последующую модернизацию общества. Именно оно регулирует устремления общества в целом, но, кроме того, в его деятельности отражаются базовые ценности и ожидания граждан, составляющие органическую основу поддержания режима равновесия в государстве и реализации им в полной мере своей правозащитной функции.